Novos arranjos para a gestão de políticas sociais: a estratégia Comunidade Solidária*

Heliana Marinho da Silva**

Sumário: 1. Introdução; 2. O desenho institucional; 3. A rede de organizações; 4. A agenda básica e as ações convergentes; 5. Avaliação da implementação dos programas nos municípios; 6. Considerações finais.

Palavras-chave: políticas públicas; programas sociais; estratégia; organização; avaliação; implementação.

Este artigo apresenta a atual estratégia de ação do governo federal, através da Comunidade Solidária, para a implementação de políticas sociais e de geração de emprego e renda em municípios brasileiros com elevada incidência de pobreza e miséria. Sem criar estruturas administrativas paralelas e com o objetivo de otimizar os recursos e os programas existentes nos ministérios da Saúde, Educação, Agricultura, Trabalho e Planejamento e Orçamento, a Comunidade Solidária exerce a coordenação de uma rede de organizações públicas, bem como da sociedade civil organizada, para a execução descentralizada das ações.

New layouts for social policy management: the Solidary Community strategy

This paper presents the current strategy of action of the federal government, through the Solidary Community, for the implementation of social policies, including employment and income generation in poverty stricken Brazilian counties. Not creating parallel administrative structures and optimizing the resources and the existent programs in the Departments of the Health, Education, Agriculture, Labor, and Planning and Budget, the Solidary Community coordinates a network of public organizations, as well as the organized civil society, for decentralized actions.

* Este artigo, recebido em jun. e aceito em set. 1999, foi elaborado a partir dos resultados do trabalho de avaliação da estratégia de implementação da agenda básica da Comunidade Solidária, realizado pelo Ibam em 1997/98.

** Doutoranda em administração pela EBAP/FGV.

1. Introdução

O Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e a Comunidade Solidária, com financiamento do Bird (Banco Mundial) e apoio operacional do Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), solicitaram ao Ibam (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) a realização de um trabalho de avaliação da estratégia utilizada pelo governo federal para a implementação de programas sociais em municípios com elevado índice de pobreza e miséria.

O trabalho, realizado de outubro de 1997 a março de 1998, consistiu na avaliação de 140 programas executados em 10 municípios brasileiros, localizados nas diferentes regiões do país. O objetivo da avaliação era verificar as condições de gestão desses programas e, a partir dessa experiência, elaborar um manual para a avaliação e o monitoramento permanentes do modelo utilizado para a implementação das ações.

Para a estruturação dos trabalhos foi importante refletir sobre os desafios de uma pesquisa dessa natureza, considerando:

- a necessidade de elaboração de instrumentos de análise que permitissem, ao mesmo tempo, a compreensão dos diferentes contextos locais, a padronização dos enfoques e das informações e a preservação das peculiaridades de cada experiência;
- a complexidade do modelo de gestão utilizado pelo governo federal, com a criação de uma instância, denominada Comunidade Solidária, como agência de mobilização e articulação de recursos, parceiros e oportunidades;
- a institucionalidade dos programas oferecidos, formulados e executados por diferentes organizações;
- a baixa capacidade gerencial dos municípios, com impacto nas condições de gestão dos programas;
- o pouco tempo de implementação da Comunidade Solidária, cerca de dois anos, reunindo, sob um novo paradigma, diversos programas ministeriais.

2. O desenho institucional

A participação do atual governo federal na gestão de políticas sociais tem sido marcada pela utilização de um aparato organizacional bastante singular. Visando a otimizar recursos e as estruturas programáticas existentes nos ministérios e, ao mesmo tempo, a imprimir um novo formato à ação governamental, o governo federal criou uma entidade sistêmica, constituída de uma rede de organizações não-convencionais, denominada Comunidade Solidária.

Incomum na taxonomia das organizações, a estratégia Comunidade Solidária confunde-se com seu próprio ambiente institucional. Corporizada numa rede de relações sociais, a estratégia é configurada pela atuação interligada de

um conselho consultivo, de uma secretaria executiva, dos ministérios setoriais e dos interlocutores estaduais e municipais. No imaginário organizacional, a Comunidade Solidária assume o perfil de uma organização social, representando "o conjunto mais amplo de relacionamentos e processos dos quais as organizações envolvidas são partes" (Hall, 1982:21).

Tendo como objetivos formais a otimização do gerenciamento de programas, a potencialização de iniciativas que favoreçam a implementação das ações e a identificação de ações prioritárias para a população carente, a atuação do Sistema Estratégico Comunidade Solidária é norteada por quatro princípios fundamentais:

- parceria;
- solidariedade;
- descentralização;
- integração e convergência de ações.

Nos três primeiros casos, a Comunidade Solidária busca ampliar sua capacidade de atuação mobilizando e otimizando recursos dispersos na sociedade e nos órgãos governamentais. No último caso, promove a convergência de programas de combate à fome e à miséria, visando à sua implementação simultânea e integrada nos municípios mais pobres, para a potencialização de resultados.

Nessa perspectiva, a proposta da Comunidade Solidária tem potencial para provocar impactos em duas direções. Na primeira, ao se articular para alterar e/ou propor normas e regulamentos aos órgãos ministeriais e aos pertencentes aos governos estaduais e municipais, pode afetar o próprio sistema governamental, remodelando o padrão tradicional de trabalho das agências públicas. Na segunda, pode ter impacto sobre o sistema social vigente em função do volume de recursos canalizados para a implantação de um conjunto de programas de combate à fome e à miséria em áreas preestabelecidas.

Sedimentada no eixo central do processo decisório governamental, na Casa Civil, a Comunidade Solidária, através de sua Secretaria Executiva, exerce a coordenação de sua rede institucional, promovendo a comunicação e a difusão de informações. Todavia, como uma estratégia de ação, ao mesmo tempo que ganha agilidade por não estar engessada em estruturas administrativas rígidas, a Comunidade Solidária se torna vulnerável na medida em que sua ação depende de insumos pertencentes a unidades gerenciais autônomas, embora participantes do sistema, a exemplo dos ministérios e das secretarias estaduais e municipais.

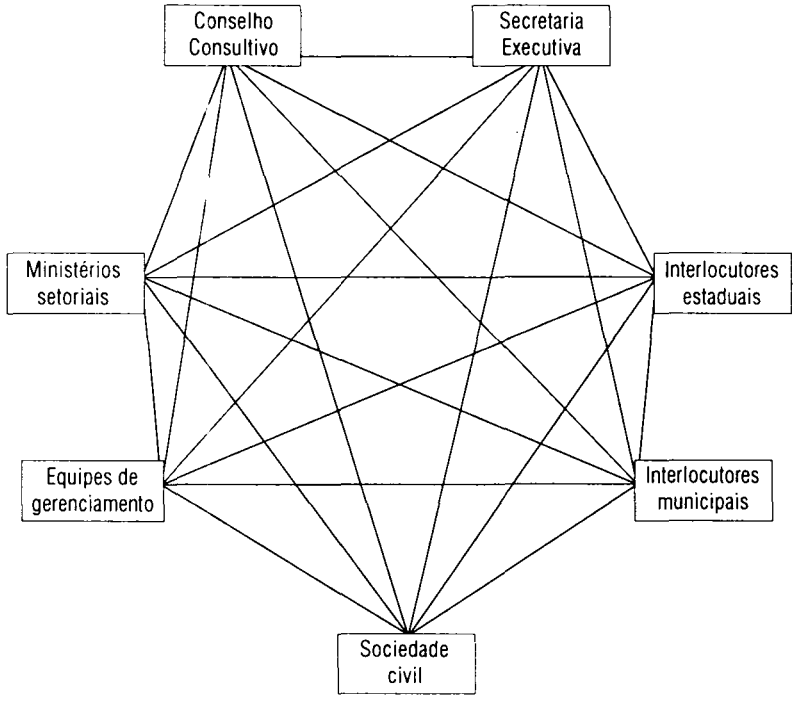
Portanto, para realizar sua missão, a Comunidade Solidária necessita estabelecer relações institucionais horizontalizadas, despendendo esforços para impulsionar energias de mudanças, notadamente as relacionadas à mobilização de parceiros que, mesmo participantes do seu ambiente, são conduzidos por uma lógica própria de comando e, conseqüentemente, comprometidos com suas metas e interesses organizacionais.

Como um símbolo de mudança, a Comunidade Solidária precisa ter habilidade para lidar com as incertezas do seu meio. Ao propor novos arranjos institucionais para a gestão de políticas sociais, propicia o rompimento de imagens e de paradigmas de atuação do setor público. Tudo isso, naturalmente, aumenta seu desafio de investir cada vez mais na solidificação da colaboração entre parceiros, governamentais e/ou terceiros, potencializando o desempenho de cada um na implementação dos programas.

3. A rede de organizações

Vinculada à Casa Civil da Presidência da República, a Comunidade Solidária se expressa através de uma rede de organizações da qual participam órgãos dos governos federal, estadual e municipal e da sociedade civil. Por não haver vinculação hierárquica formal entre essas entidades, a estrutura gerencial da rede assume um modelo matricial de organização, sendo orientada pelo estabelecimento de compromissos comuns na implementação de programas. Nessa configuração, a cada componente são reservados objetivos não-exclusivos, que favorecem a articulação necessária para o desenvolvimento das ações planejadas. A rede de organizações e suas conexões podem ser observadas na figura.

Rede de organizações da Comunidade Solidária



Cabe ao Conselho Consultivo e à Secretaria Executiva a tarefa de articular e coordenar processos de mudança social, atuando de forma sistêmica (a estratégia é a própria rede), tendo como *inputs* os programas e recursos ministeriais destinados à área social, convertidos em agenda básica, além de iniciativas da sociedade. Como *outputs,* destaca-se a minimização do quadro de pobreza e miséria de áreas pobres do país. Com fronteiras organizacionais limitadas, a Comunidade Solidária converte esses insumos em produtos em função das suas possibilidades de integrar e direcionar políticas, influenciando, inclusive, a pauta de prioridades dos demais órgãos envolvidos.

Por estimular a formalização de alianças e o estabelecimento de acordos para o cumprimento de suas linhas de ação, o Conselho Consultivo e a Secretaria Executiva tornam-se os órgãos focais da rede de organizações, simplificando o processamento de normas que afetam as relações laterais. Dessa forma, gerenciam as mudanças e orientam o conjunto de organizações para o alcance das metas negociadas. Além disso, estimulam o envolvimento da sociedade nas atividades institucionais, através da atuação em parcerias e em formas participativas de gestão, notadamente nos conselhos e comissões setoriais.

Compete aos ministérios a formulação das políticas, o planejamento da execução dos programas e a programação da alocação dos recursos, tendo como braço operacional as equipes setoriais de gerenciamento. Estes grupos são responsáveis pela formalização da participação dos municípios, viabilizando a assinatura dos contratos e convênios de acordo com o atendimento dos pré-requisitos de cada programa. Como integrantes de órgãos de abrangência nacional, as equipes ministeriais são disseminadas nos estados, ampliando, dessa forma, a escala de comunicação interinstitucional, o que, de certa forma, torna mais complexa a coordenação da rede de organizações da Comunidade Solidária.

À esfera estadual é reservado o papel de interlocutor da Comunidade Solidária, servindo como canal de comunicação entre o governo federal e o municipal. O interlocutor estadual deve atuar como facilitador da integração e da convergência de ações nos municípios selecionados, aproximando formuladores e executores de políticas públicas. O interlocutor municipal, figura criada há menos de um ano, deverá assumir a coordenação local dos programas, evitando sua fragmentação e dispersão na administração municipal.

A participação social é um dos requisitos para dinamizar a engrenagem da Comunidade Solidária. Grande parte dos programas tem como pré-requisito a constituição de conselhos e comissões específicos para fiscalizar e controlar a ação do poder público. Entretanto, sua eficácia tem sido sistematicamente comprometida pela ausência de preparo e disponibilidade de seus membros. Além disso, a multiplicação desses órgãos em municí-

pios de pequeno porte contribui para a diluição das possibilidades efetivas de participação. O quadro 1 esquematiza os objetivos de cada integrante da rede.

Quadro 1

Desenho institucional da Comunidade Solidária

Rede de organizações	Objetivos na rede
Conselho Consultivo	Propor e promover a articulação e a integração de ações do governo e da sociedade, além de estimular a participação social.
Secretaria Executiva	Articular e coordenar ações.
Ministérios setoriais	Alocar recursos nas ações prioritárias de combate à fome e à miséria, tendo assento no conselho.
Equipes de gerenciamento	Atuar em cada ministério, aprovando solicitações, realizando convênios, repassando recursos e elaborando o planejamento e a programação das atividades.
Interlocutores estaduais	Promover a descentralização, a integração de ações e o estabelecimento de parcerias. Atuar como canais de comunicação entre as esferas de governo, coordenando, no âmbito estadual, a implementação dos programas.
Interlocutores municipais (instituídos em 1997)	Atuar como coordenadores e viabilizadores das ações no nível local, otimizando recursos e favorecendo a integração dos programas.
Conselhos e comissões locais	Participar da organização e da fiscalização das ações.

4. A agenda básica e as ações convergentes

Objetivando intervir na situação de fome e miséria de alguns municípios brasileiros, a Comunidade Solidária selecionou um conjunto de programas governamentais de natureza social, existentes no âmbito dos ministérios da Saúde, Educação, Agricultura, Trabalho e Planejamento e Orçamento. Esses programas receberam um selo de prioridade do governo, com o fortalecimento dos requisitos de gestão e financiamento necessários à sua implementação.

Mesmo pertencendo a organizações distintas, os programas passaram a compor a chamada agenda básica da Comunidade Solidária, propiciando a implementação simultânea de linhas de ação consideradas indispensáveis à

sobrevivência das populações carentes. Os programas visam, dessa forma, a atuar num intervalo de necessidades básicas, desde a redução da mortalidade infantil até a qualificação profissional para a geração de emprego e renda.

Esse conjunto de programas, em princípio, está direcionado às famílias classificadas como indigentes, atendendo a todas as faixas do núcleo familiar. Contempla a população materno-infantil, crianças e adolescentes, trabalhadores, desempregados e agricultores familiares. Ao eleger a família como alvo privilegiado da implementação dos programas e ao reconher sua dispersão territorial, a Comunidade Solidária promove a convergência de ações em todo o espaço do município, expandindo, na escala local, a participação das famílias em políticas sociais.

Visando a melhorar as condições de implementação e, ao mesmo tempo, a potencializar o resultado da convergência de ações, os programas da agenda básica foram organizados em seis diferentes áreas temáticas, apresentadas no quadro 2.

Quadro 2

Avaliação da estratégia Comunidade Solidária: áreas temáticas e programas da agenda básica

Áreas temáticas	Ações programáticas
Redução da mortalidade na infância	Programa de Combate à Desnutrição Infantil (leite) Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) Programa Nacional de Imunização (PNI) Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde
Suplementação alimentar	Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) Programa de Distribuição de Alimentos (Prodea)
Apoio ao ensino fundamental	Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) Programa de Cesta de Saúde do Escolar (PCSE) Programa de Cesta de Material Escolar (PCME) Programa de Educação Infantil Programa TV Escola
Apoio à agricultura familiar	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) Programa de Desenvolvimento de Energia nos Estados e Municípios (Prodeem)
Geração de emprego e renda e qualificação profissional	Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) Programa Nacional de Educação Profissional (Planfor)
Desenvolvimento urbano	Programa Habitar-Brasil Programa de Ação Social em Saneamento (Pass)

5. Avaliação da implementação dos programas nos municípios

Matriz de resultados das ações

Para melhor compreensão da implementação da agenda básica, as informações constantes da avaliação realizada nos municípios foram consolidadas e apresentadas em forma de uma matriz de resultados (quadro 3). Nas células da matriz é possível perceber, para o conjunto de áreas e programas:

- *a situação da implementação* — considera o funcionamento dos programas, a sua visibilidade quando associado à estratégia Comunidade Solidária e a existência de participação social no controle e/ou desenvolvimento das ações;
- *as ações integradas* — retratam a articulação efetiva entre as áreas e/ou programas da agenda básica;
- *os resultados alcançados* — apresentam dados e informações que podem qualificar os avanços obtidos com a implementação dos programas;
- *as dificuldades existentes* — apontam os principais problemas para a implementação das ações;
- *sugestões de melhorias* — traduzem, na percepção dos entrevistados, algumas ações que poderiam neutralizar as dificuldades encontradas e potencializar os resultados obtidos.

Nas células da matriz de resultados, são apresentadas informações processadas a partir do levantamento de campo realizado nos municípios, com a aplicação de questionários e roteiros de entrevistas.

6. Considerações finais

A avaliação da agenda básica nos municípios estudados permite observar que a Comunidade Solidária tem assumido um papel estratégico para que os programas sejam efetivamente implementados. Entre as ações empreendidas mais relevantes, destaca-se a consolidação de canais de comunicação e negociação entre os entes governamentais, promovendo a circulação e a padronização do acesso às informações.

De modo geral, a avaliação da implementação da agenda básica, numa abordagem qualitativa e proativa, permite sintetizar os processos de gestão dos

Quadro 3

Matriz geral de resultados

Situação	Ações integradas	Resultados alcançados	Dificuldades	Sugestões de melhorias
Os programas em geral estão funcionando. Os programas são pouco identificados com a Comunidade Solidária.	Integração dos programas da área de saúde e educação com os outros programas.	Aumento da cobertura vacinal e do aleitamento materno e redução da mortalidade e desnutrição infantil.	Atraso na liberação e insuficiência de recursos financeiros frente à demanda.	Ampliação e regularização do repasse de recursos. Ampliação dos programas de capacitação profissional e geração de trabalho e articulação com as ações de assistência social.
Há participação intensa do Conselho de Alimentação Escolar e da Comissão Municipal de Alimentação.	Vinculação do recebimento do leite e da cesta básica de alimentação à apresentação de carteira de vacinação e comprovante de matrícula das crianças na escola.	Melhoria do conhecimento sobre o quadro sanitário da população. Aumento do número de matrículas na escola e redução da evasão escolar.	Dificuldades de acesso às áreas rurais. Falta de diagnósticos locais para melhor conhecimento das necessidades.	Melhoria dos acessos às áreas rurais para o transporte de vacinas, da merenda escolar e o deslocamento dos agentes de saúde. Adequação dos programas à realidade local.
É pequena a participação dos conselhos municipais de saúde, educação e habitação e das comissões de emprego.	—	Financiamento de projetos rurais e oferta de capacitação profissional.	Elevado nível de exigência das agências de financiamento para a liberação de créditos ao produtor rural.	Ampliação da assistência técnica. Redução da burocracia para o financiamento do crédito rural.

programas nos municípios estudados em duas perspectivas distintas: *pontos fortes* que devem ser reforçados e expandidos, garantindo a consolidação da estratégia Comunidade Solidária, e situações que precisam ser mais bem trabalhadas, gerando *oportunidades de melhorias* para a eficiência das ações e dos programas (quadro 4).

Quadro 4

Pontos fortes e oportunidades de melhoria da agenda básica da Comunidade Solidária

Pontos fortes	Oportunidades de melhoria
▲ Os programas estão sendo efetivamente operacionalizados, favorecidos pela simplificação dos mecanismos de gestão garantidos pelo "selo de prioridade".	▲ Promover a regularização das transferências de recursos financeiros.
▲ Os programas selecionados para compor a agenda básica são indispensáveis para minimizar a situação de fome e pobreza.	▲ Fortalecer a efetiva participação social.
▲ A rede articulada de organizações para a implementação das ações está em processo de consolidação, apoiada pela realização de reuniões sistemáticas com orgãos ministeriais, parceiros e interlocutores.	▲ Promover a capacitação da rede de interlocutores e gestores municipais para a coordenação e a convergência das ações locais.
▲ Os programas são executados pelas diversas secretarias setoriais existentes, não havendo duplicação de estruturas organizacionais nas esferas estaduais e municipais.	▲ Realizar diagnósticos para adequar os programas às realidades locais e dimensionar as demandas.
▲ Por suas características, os programas permitem a integração das ações no âmbito local, favorecendo a potencialização mútua de resultados.	▲ Sistematizar instrumentos e métodos para ampliar e reforçar a convergência e a integração das ações.
▲ As ações são descentralizadas, pois a maioria dos programas é executada pelas prefeituras.	▲ Estabelecer critérios para a integração dos programas, enfatizando a articulação entre as ações de caráter emergencial e as ações de geração de trabalho, renda e qualificação profissional.
▲ Os sistemas para acompanhamento e monitoramento das ações estão sendo implementados.	▲ Reforçar a institucionalização da estratégia Comunidade Solidária para a consolidação da rede de organizações envolvidas.
▲ Os conselhos municipais do Prodea (distribuição de cestas de alimentos), criados pela Comunidade Solidária são bastante atuantes na execução das ações do programa.	▲ Articular outras ações que favoreçam a implementação dos programas da agenda básica, como as de manutenção e conservação das estradas vicinais e de geração de energia.

Devido às características sócio-econômicas e de localização dos municípios, a agenda básica é importante para minimizar a situação de fome e pobreza local. Todavia, seus efeitos são restringidos pela ausência de mecanis-

mos formais para a integração dos programas, dificultando sua convergência regular para os beneficiários. Além disso, os freqüentes atrasos na liberação e no repasse de recursos dificultam o planejamento e a execução das ações.

Entre os programas da agenda básica, as áreas de apoio à agricultura familiar e de geração de emprego e renda e qualificação profissional são as que apresentam maior potencialidade para alterar as condições sócio-econômicas dos municípios. As demais áreas — redução da mortalidade na infância, suplementação alimentar, apoio ao ensino fundamental e desenvolvimento urbano — atuam no sentido de promover uma certa estabilidade social, preparando o município para enfrentar o desafio da alavancagem econômica.

Referências bibliográficas

Cohn, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília (12):2-18, jun./dez. 1995.

Figueiredo, Marcus Faria & Figueiredo, Angelina Maria C. Avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, *1*(3):107-27, set./dez. 1986.

Hall, Richard H. *Organizações: estruturas e processos*. 3 ed. Rio de Janeiro, Prentice-Hall do Brasil, 1982.

Morgan, Gateth. *Imagens da organização*. São Paulo, Atlas, 1996.

Motta, Paulo Roberto. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro, Qualitymark, 1997.

Peliano, Anna Maria T. M. (coord.). *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília, Ipea, 1993. (Documento de Política, 14.)

———; Resende, Luís Fernando de Lara & Beghin, Nathalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília (12):19-38, jun./dez. 1995.

Silva, Heliana Marinho da. A política pública de saúde no Brasil: dilemas e desafios para a institucionalização do SUS. Rio de Janeiro, FGV, 1996. (Dissertação de Mestrado.)

Silva, Paulo Vieira da & Pedone, Luiz. Formação de políticas de governo. *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, *2*(2):61-73, maio/ago. 1987.

Subrats, Joan. *Análisis de políticas públicas: eficacia de la administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Suplicy, Eduardo Matarazzo & Margarido Neto, Bazileu Alves. Políticas sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. *Planejamento e Políticas Públicas* (12):38-62, jun./dez. 1995.

Tachizawa, Takeshy & Scaico, Oswaldo. *Organização flexível: qualidade na gestão por processo*. São Paulo, Atlas, 1997.